DAGENS JURIDIK 

"Det är inte korruption utan maktmissbruk som är problemet"

Nyheter

Publicerad: 2021-01-15 11:24



DEBATT – av Claes Sandgren, prof. em. i civilrätt vid Stockholm Centre for Commercial Law, f.d. ordf. för Institutet mot mutor (IMM)

Regeringen beslutade den 10 december 2020 att ge Statskontoret i "Uppdrag att främja arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen." Till beslutet fogades en Handlingsplan mot korruption 2021-2023, benämnd "Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen."

Handlingsplanen är ett välskrivet dokument som grundas på djup kunskap i ämnet. Men någon handling föreslås inte och någon plan är det inte heller, snarare ett bakgrundspapper. Detta innehåller nämligen "en översikt av den huvudsakliga regleringen på området samt ett antal principer som bör vägleda förvaltningens arbete mot korruption." Den här genomgången är nyttig och välgjord men det stannar där.

Statskontoret har redan gjort åtskilligt som berör korruption inom ramen för sin uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur. Det har också fullgjort ett uppdrag att samordna ett statligt nätverk mot korruption för erfarenhetsutbyte och samverkan. Det nya uppdraget är en uppmaning till kontoret att utveckla sitt arbete, såsom att skapa stöd för ett mer strukturerat arbete mot korruption och att inrätta ett forum för samverkan.

Regeringen har problem att motivera behovet av planen. Den hänvisar till Transparency Internationals index över korruptionen inom den offentliga förvaltningen och framhåller att vi 2017, 2018 och 2019 fick litet lägre poäng än de föregående tre åren. Men skillnaden är minimal och vi hamnade dock på 6:e, 3:e respektive 4:e plats bland världens alla länder. Det sägs också att mätningarna av korruption utgår från människors uppfattningar, alltså inte faktiska erfarenheter, och därför inte är så tillförlitliga. Men det stämmer inte. Det finns flera förstahandsstudier av svenskarnas egna erfarenheter av korruption. Enligt en SOM-undersökning 2015 svarade 0,8 procent av respondenterna att de "under de senaste 12 månaderna blivit tillfrågade om att betala någon form av muta i kontakt med en offentlig myndighet/tjänsteman." Det är inte korruptionen som är vårt problem utan maktmissbruk i en vidare mening.

Korruption ges för övrigt en snäv definition: "korruption i den offentliga sektorn innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra." Kravet på vinning utesluter åtskilliga integritetskänsliga handlingar, till exempel en upphandlare, som favoriserar ett lokalt företag för att främja näringslivet på orten, utan att få egen vinning.

I en debattartikel beskriver civilministern huvudsyftet med planen: "När offentligt anställda bryter mot principer om saklighet och opartiskhet skadas förtroendet för offentlig sektor [...] Med jämna mellanrum rapporterar media om misstänkta fall där offentlig makt har missbrukats." Det är kloka ord som visar att det inte bara är korruption utan även annat maktmissbruk i det offentliga som är bekymret. Konkurrensverket har för övrigt hävdat att jäv och andra brister i likabehandlingen av leverantörer

kan vara lika skadliga som mutor för tilltron till den offentliga upphandlingen. Ämnet för planen borde alltså vara maktmissbruk, inte bara korruption. Det skulle göra planen och Statskontorets uppdrag mer relevanta.

Som framgått tar planen sikte enbart på korruption ”inom förvaltningen”. Användningen av det ekonomiska stöd som myndigheter lämnar faller utanför. Ett exempel är medel som Sida ställer till staters eller andra mottagares förfogande. Det är angeläget att Sida kontrollerar mottagarnas integritet i fördelningen av dessa medel. Även andra myndigheter bedriver verksamhet som kräver en granskning av deras ansvar för att bekämpa korruption i utlandet, såsom Exportkreditnämnden och Inspektionen för strategiska produkter med flera. På motsvarande sätt kan det vara skäl att följa upp i vad mån bidrag som lämnas organisationer inom Sverige fördelas av dem utan inslag av maktmissbruk.

Endast den som är anställd eller på annan grund – såsom styrelseuppdrag eller politiskt förtroendeuppdrag – utför uppgifter ”inom den offentliga förvaltningen” omfattas av planen. Alla som är verksamma inom privata eller kommunala företag faller alltså utanför, även om de utövar myndighet eller utför andra uppgifter för förvaltningen, till exempel en konsult som utarbetar beslutsunderlag för en myndighet och låter sig muta.

Planen avser inte de anställda inom regionerna och kommunerna, men SKR kan ges möjlighet att medverka i det forum för samverkan som Statskontoret ska inrätta. Det vore av stort värde redan därför att antalet anställda hos dem är flera gånger fler än i staten. Det vore för övrigt önskvärt att även det civila samhällets erfarenheter togs till vara.

Statliga bolag omfattas inte av planen men det sägs att de berörs. Det är särskilt en grupp av företag som bör engageras i arbetet, nämligen de statligt helägda bolag som har ett samhällsuppdrag, såsom Postnord, Svenska Spel, Swedavia Airports och Systembolaget med flera. Lika strikta krav på integritet bör ställas på deras anställda som på dem som utför uppgifter inom förvaltningen.

DAGENS JURIDIK
red@dagensjuridik.se